


STAATSCOURANT

Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.

Nr. 18396
3 juli
2015

# Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit ontheffingverlening exceptionele transporten (ontwikkeling zelfrijdende auto)

## Nader Rapport

*9 juni 2015*
*IenM/BSK-2015/109086*
*Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken*

Aan de Koning

**Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit ontheffingverlening exceptionele transporten (ontwikkeling zelfrijdende auto)**

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 maart 2015, nr. 2015000362, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 22 april 2015, nr. W14.15.0067/IV, bied ik U hierbij aan.

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft ten aanzien van artikel 2a enkele redactionele opmerkingen gemaakt. Deze hebben uiteindelijk niet tot wijziging van het ontwerpbesluit geleid. De eerste drie redactionele kanttekeningen, die uitsluitend in onderlinge samenhang zouden kunnen worden verwerkt, hebben bij overnemen tot gevolg dat het element van het opdoen van ervaring als voertuigbestuurder nieuwe stijl niet meer als zodanig in de tekst van het besluit herkenbaar zou worden. Die herkenbaarheid is echter wel wenselijk. Het verwerken van de vierde redactionele kanttekening zou betekenen dat de formulering van de bevoegdheid tot ontheffingverlening van de verkeersregels voor de zelfrijdende auto ruimer zou zijn dan die voor de exceptionele transporten. Dit is niet wenselijk uit overweging van consistentie, te meer omdat de bevoegdheid ten aanzien van de zelfrijdende auto ten opzichte van die voor de exceptionele transporten toch al onbepaalder is, door het niet noemen van concrete artikelen waarvan ontheffing mogelijk is. Dit laatste is nodig met het oog op het verschillende karakter die de testen met zelfrijdende auto’s kunnen hebben en waarvan de aard nu niet geheel voorzienbaar is.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de inwerkingtredingsdatum op 1 juli 2015 te zetten en om in de nota van toelichting de relatie tussen artikel 3 en 4 van het Besluit, zoals het zal gaan luiden, te verduidelijken.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister van Infrastructuur en Milieu,*
*M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus.*




## Advies Raad van State

*No. W14.15.0067/IV*
*'s-Gravenhage, 22 april 2015*

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 4 maart 2015, no.2015000362, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit ontheffingverlening exceptionele transporten (ontwikkeling zelfrijdende auto), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling geeft U in overweging dienovereenkomstig te besluiten.

Gelet op artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, is de Afdeling van oordeel dat openbaarmaking van dit advies achterwege kan blijven.

*De vice-president van de Raad van State,*
*J.P.H. Donner.*



**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W14.15.0067/IV**

– In artikel 2a, eerste lid, de zinsnede ', voor zover en voor zolang dat nuttig is voor het testen van verder geautomatiseerde functies in voertuigen en het daarmee ervaring opdoen in het verkeer' schrappen.
– In artikel 2a, tweede lid, de zinsnede 'voor de in het eerste lid genoemde doelen' schrappen.
– In artikel 2a onder vernummering van het derde lid tot het vierde lid een nieuw lid invoegen, luidende:
  3. Een ontheffing kan worden verleend voor zover en voor zolang dat nuttig is voor het testen van verder geautomatiseerde functies in voertuigen in het verkeer op de weg.
– Artikel 2a, vierde lid (nieuw), als volgt herformuleren:
  4. Een ontheffing kan tevens zien op bepalingen van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990.




# Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ... tot wijziging van het Besluit ontheffingverlening exceptionele transporten (ontwikkeling zelfrijdende auto)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Infrastructuur en Milieu van 27 februari 2015, nr. IenM/BSK-2015/41268, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 149a, tweede lid, en artikel 149b, tweede lid, van de Wegenverkeerswet 1994;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van, nr. );

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Infrastructuur en Milieu van, nr. IenM/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

## ARTIKEL I

Het Besluit ontheffingverlening exceptionele transporten wordt gewijzigd als volgt:

A

Na artikel 2 wordt ingevoegd een nieuw artikel 2a, luidende:

**Artikel 2a**

1. De Dienst Wegverkeer kan voor voertuigen waarvoor op grond van artikel 3.5 of 3.8 van de Regeling voertuigen goedkeuring is vereist, ontheffing verlenen van overige bepalingen van hoofdstuk 3 van de Regeling voertuigen en van hoofdstuk 5 van die regeling, voor zover en voor zolang dat nuttig is voor het testen van verder geautomatiseerde functies in voertuigen en het daarmee ervaring opdoen in het verkeer.

2. De Dienst Wegverkeer kan voor wijzigingen in de constructie van voertuigen, waarvoor op grond van artikel 6.1, eerste lid, van de Regeling voertuigen goedkeuring is vereist voor toelating van het gewijzigde voertuig tot het verkeer op de weg, ontheffing verlenen van artikel 6.4, eerste lid, onder a en b, van die regeling, voor de in het eerste lid genoemde doelen.

3. Voor zover dat voor het gebruik van de in het eerste en tweede lid bedoelde ontheffing noodzakelijk is, kan de Dienst Wegverkeer bij die ontheffing tevens ontheffing verlenen van daarbij aangegeven bepalingen van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990.

B

Aan artikel 4 wordt, onder vervanging van het woord ‘of’ aan het slot van onderdeel a door een puntkomma en onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b door ‘of’, een onderdeel c toegevoegd, luidende:

c. ingeval de ontheffingverlening zal plaatsvinden op grond van artikel 2a.

C

Artikel 10 komt te luiden:

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit ontheffingverlening exceptioneel vervoer.

## ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.




Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

*De Minister van Infrastructuur en Milieu,*




# NOTA VAN TOELICHTING

## Algemeen

### 1. Inleiding

Bij brief van 16 juni 2014, Kamerstukken II, 31 305, nr. 210, heb ik aan de Tweede Kamer aangekondigd in Nederland een zeer stimulerend klimaat voor de verdere ontwikkeling van de zelfrijdende auto te willen scheppen. De ontwikkelingen gaan snel en van de zelfrijdende auto zijn grote voordelen te verwachten op het gebied van de doorstroming in het verkeer, de verkeersveiligheid en de leefbaarheid. In dit kader en vanuit het oogpunt van stimuleren van innovatie is het bereiken van een status als koploper voor Nederland heel aantrekkelijk. Ik bewandel daarvoor verschillende wegen, waaronder de juridische. De eerste juridische mijlpaal is de Dienst Wegverkeer (RDW) de bevoegdheid te geven, om gebruik op de openbare weg van voertuigen met kenmerken van de zelfrijdende auto mogelijk te maken, vanzelfsprekend na een technische beoordeling. Het beste instrument daarvoor is een ontheffing van de technische eisen die voortvloeien uit de voertuigregelgeving. De RDW verzorgt standaard de vereiste wettelijke goedkeuringen voor toelating van voertuigen op de weg en is daarom ook de aangewezen partij om te bepalen in welke gevallen voertuigen met innovatieve geautomatiseerde elementen veilig op de openbare weg getest kunnen worden. Daarbij kan het gaan om nieuwe voertuigen, die vanaf de bouw zijn voorzien van die nieuwe elementen. Maar vaker zal het gaan om voertuigen die al een goedkeuring hebben, maar waarin tijdelijke specifieke onderdelen worden ingebouwd om ervaring te kunnen opdoen met functies die het voertuig meer zelfrijdend maken. De RDW moet dan volgens de tot nu toe geldende regelgeving een nieuwe keuring uitvoeren in het kader van de procedure voor wijziging van de constructie van het voertuig. Het volgen van die procedure is erg beperkend voor het uitvoeren van testen met nieuwe geautomatiseerde functies, omdat de procedure is gericht op een blijvende wijziging van het voertuig en niet op tijdelijke en innovatieve veranderingen. Daarom is een ontheffingsmogelijkheid een logische keuze. De ontheffing kan op maat gesneden worden op het gebied van wat wordt getest, waar en hoe lang en onder welke condities. Op die manier is de RDW in staat via een eenvoudige procedure op maat de gewenste testen te faciliteren en tegelijk de veiligheid te waarborgen: niemand kan immers een vanzelfsprekend recht ontlenen aan een bevoegdheid van een overheidsinstantie tot het geven van een ontheffing. De RDW toetst de aanvraag mede op overeenstemming met de Wegenverkeerswet 1994 en het Verdrag van Wenen inzake het wegverkeer. De RDW heeft al een vergelijkbare ontheffingsmogelijkheid van de voertuigregelgeving voor exceptionele transporten in de zin van afmetingen en massa's in verband met vervoer van ondeelbare lading en LZV (Langere en Zwaardere Vrachtautocombinaties) voor het vervoer van deelbare lading. Het ligt voor de hand het daarvoor geldende Besluit ontheffingverlening exceptionele transporten (hierna: het besluit) nu uit te breiden met ruimte voor ontheffingen ten behoeve van de verdere ontwikkeling van de zelfrijdende voertuigen. Dit besluit voorziet in die uitbreiding. Het ontwerp voor het besluit is in samenspraak met de RDW ontwikkeld en de RDW heeft na het verrichten van de voorgeschreven uitvoeringstoets bij brief van 5 december 2014 laten weten het voorgenomen besluit uitvoerbaar te achten.

### 2. Administratieve lasten en nalevingskosten

Het aantal aangevraagde ontheffingen zal naar verwachting zeker in het begin beperkt zijn. De administratieve lasten van het ontheffingsregime, inclusief de leges voor de RDW, zijn daarom heel beperkt en nu niet goed te kwantificeren, te meer nu het niet de verwachting is dat de ontheffing voor meerdere voertuigen gelijktijdig zal worden aangevraagd en verleend. Er is alles aan gedaan om overbodige administratieve lasten te voorkomen, met name door geen standaard voor te schrijven voor de informatie die een aanvrager van een ontheffing moet leveren.
De nalevingskosten zullen het naleven van de in de ontheffing gestelde voorschriften betreffen. Hiervan is vooraf geen goede inschatting te maken, omdat het hierbij om een in aantal beperkte hoeveelheid ontheffingen zal gaan en moeilijk voorspelbaar is hoe innovaties zullen verlopen waarvoor gebruik op de openbare weg van belang is. Met het oog op het gewenste stimulerende klimaat zijn geen bepalingen opgenomen die de ontheffingverlener dwingen de ontheffing te voorzien van voorschriften over specifieke elementen, of van beperkingen zoals tijdsduur en plaats van de testen. Waar noodzakelijk zijn deze voorschriften en beperkingen wel mogelijk, maar ook hiervoor geldt dat het om maatwerk gaat. Standaard in de procedure zal zijn dat de ontheffingaanvrager al voor de verlening van de ontheffing aan de RDW moet aantonen adequaat verzekerd te zijn voor eventuele schade.

### 3. Resultaten van internetconsultatie

De conceptversie van de wijziging van het Besluit ontheffingverlening exceptionele transporten is in de periode van 20 oktober tot en met 17 november 2014 opengesteld voor openbare internetconsultatie.




De consultatie heeft negentien reacties opgeleverd, waarvan veertien openbaar op internet. De reacties zijn afkomstig van ondernemers in de sector (onder meer Dutch Automated Vehicle Initiative (DAVI), New Issetts, Lloyds Register), belangenorganisaties (ANWB, RAI-Vereniging, SWOV), autofabrikant Mercedes-Benz Nederland B.V., Provincie Gelderland, Aon en vier particulieren.

Uit de consultatie blijkt ruime steun voor het mogelijk maken van testen van zelfrijdende voertuigen. Veertien participanten spraken zich positief uit over de voorgelegde conceptwijziging. Algemene opmerkingen zijn bijvoorbeeld dat Nederland op deze manier laat zien dat er ruimte is voor experimenten, innovatie en samenwerking in de triple helix, en dat het positief is dat de getoonde ambitie zeer snel in concrete daden tot uitdrukking komt. Het feit dat dit gedaan wordt zonder het opleggen van standaardnormen en standaarden wordt ondersteund. Ook wordt gesteld dat deze maatregelen goed zijn voor het milieu.

De inbreng heeft niet geleid tot aanpassing van de tekst van dit besluit. Het consultatieverslag inclusief reactie vanuit het ministerie wordt openbaar gemaakt op het internet. Op de meest genoemde onderwerpen wordt tevens hieronder een reactie gegeven.

*Ontheffingsproces*

Diverse participanten zouden graag meer inzicht hebben in het proces van de ontheffingverlening. De reactie hierop is dat het hier gaat om nieuwe technologie, waarbij op dit moment nog geen beoordelingscriteria of beleidsregels voorhanden zijn. Het toepassen van een sterk individueel beoordelingssysteem, zoals een ontheffingssysteem nu eenmaal is, past daar bij. De testaanvragen zijn verschillend van aard, denk bijvoorbeeld meerdere autonome vrachtwagens die virtueel ‘treintje’ rijden, aan personenauto’s op de snelweg of op lage snelheid in de stad. De exacte ontwikkelingen laten zich moeilijk voorspellen.
Het beoordelingsproces is in eerste instantie maatwerk, waarbij de RDW een aantal vaste processtappen zal doorlopen en waar nodig deskundigen betrekt om de verkeersveiligheid te beoordelen en te borgen, in ieder geval de wegbeheerder.

Het proces start met een gedegen analyse van de functionele omschrijving en de risicoanalyse die de aanvrager heeft ingediend. Hierbij gaat de RDW bijvoorbeeld uit van de aanwezigheid van een verzekering en een Elektro-Magnetische Compatibiliteitverklaring (EMC). Het testplan wordt doorgenomen, als ook de testervaringen van de aanvrager tot dan toe.
Als gebleken is dat het systeem op papier voldoet, zullen op een afgesloten testfaciliteit dezelfde functionaliteiten getest worden die de aanvrager op de openbare weg wil beproeven. Onderdeel hiervan is de stresstest, waarbij binnen het afgesloten terrein de robuustheid van het systeem zowel technisch als functioneel wordt getest.
Als de aanvraag ook goed door deze fase komt, kan de ontheffing voor de openbare weg worden verleend. Naast het beoordelen van het voertuig, speelt hierbij ook het beoordelen van de omgeving waar getest gaat worden een belangrijke rol. In overleg met in ieder geval de wegbeheerder wordt beoordeeld waar en onder welke omstandigheden de test zo veilig mogelijk kan worden uitgevoerd.

Het besluit biedt – via de grondslag in de Wegenverkeerswet 1994 – aan de RDW de mogelijkheid om nadere voorwaarden en beperkingen te stellen aan de ontheffingverlening, afhankelijk van het soort functionaliteit dat beproefd wordt. Dit is uiteraard bedoeld om de veiligheid te borgen. Deze voorwaarden worden afgestemd met de betreffende wegbeheerder(s). Te denken valt aan tijdstip op de dag, locatie, type weg, interactie met andere verkeersdeelnemers, weersomstandigheden, eventueel fysieke begeleiding, maar ook aan een aanvullende verzekeringsplicht.

De ervaring met concrete testaanvragen wordt gebruikt om de procedure te concretiseren, te verdiepen en te verrijken. Een en ander wordt te zijner tijd aan de hand van de praktijkervaringen vastgelegd in uitvoeringsrichtlijnen van de RDW.

*Internationaal*

Drie participanten, namelijk RAI-vereniging, Mercedes-Benz en Lloyd’s Register, vragen aandacht voor de internationale dimensie, waarbij ook elders getest wordt en ontwikkelingen gezien moeten worden als opmaat naar internationale standaarden.

Dit besluit maakt het testen van zelfrijdende voertuigen op de openbare weg mogelijk, maar dat is een opmaat naar het juridisch mogelijk maken van marktintroductie van deze voertuigen. Hierbij moet een internationale lappendeken aan regelgeving en standaarden worden voorkomen. Nederland stelt zich daarom actief op in internationale verbanden zoals de UNECE van de Verenigde Naties, waar wijziging wordt besproken van het Verdrag van Wenen (Verdrag inzake het wegverkeer dat op 8 november 1968 te Wenen voor ondertekening werd opengesteld). Daarnaast is het ministerie nadrukkelijk op zoek




naar de input van autofabrikanten voor wat zij nodig hebben aan regelgeving en standaarden om deze ontwikkeling verder te brengen. Bijvoorbeeld door betrokkenheid bij het opstellen van een roadmap Selfdriving vehicles die door een werkgroep van het World Economic Forum wordt ontwikkeld.

## 4. Voorhangprocedure

Het ontwerpbesluit is in het kader van de verplichte voorhangprocedure voorgelegd aan het parlement van 23 januari 2015 tot en met 20 februari 2015. Deze voorhang heeft niet geleid tot wijziging van het ontwerpbesluit.

## Artikelen

## Artikel I

*Onderdeel A*

Dit onderdeel regelt de kern van de nieuwe ontheffingsbevoegdheid voor de RDW. Het gaat hier in de praktijk om het beproeven van verschillende niveaus van automatisering, zoals gespecificeerd in de definities van de SAE (Society of Automotive Engineers), te weten driver assistance, partial automation, conditional automation, high automation en full automation). In het eerste lid van het nieuwe artikel 2a van het besluit is de ontheffingsbevoegdheid van technische voorschriften opgenomen voor de nieuwe voertuigen, in het tweede lid is dat gedaan voor bestaande voertuigen die voor de testen worden aangepast. De ontheffingen zullen van tijdelijke aard zijn, omdat uiteindelijk een aantal, doorontwikkelde geautomatiseerde functies onderdeel zullen gaan uitmaken van de typegoedkeuring, bedoeld in hoofdstuk 3 van de Wegenverkeerswet 1994. In dat geval zullen er ook eisen zijn ontwikkeld welke betrekking hebben op de goedkeuring van de wijziging constructie. Het derde lid regelt dat in de ontheffing ook een ontheffing van de verkeersregels uit het RVV 1990 kan worden opgenomen. Omdat de testen met zelfrijdende functies van voertuigen heel verschillend van aard zullen kunnen zijn, is niet gekozen voor een opsomming van artikelen uit het RVV 1990 waarvan ontheffing kan worden verleend, maar voor het aan de RDW geven van een algemene ontheffingsbevoegdheid van de verkeersregels. Die ontheffing moet in concrete gevallen worden uitgewerkt door toetsing aan de maatstaf van de noodzakelijkheid in verband met de test.

*Onderdeel B*

Bij exceptionele transporten waartoe de ontheffingsbevoegdheid van de RDW tot nu toe beperkt was, vindt in een aantal gevallen conform de vastgestelde beleidsregels het vragen van toestemming plaats aan de wegbeheerder van de weg waarover het transport zal plaatsvinden. Bij de zelfrijdende auto is sprake van een vergelijkbare situatie: het hoeft niet altijd te gaan om proeven die gevolgen (kunnen) hebben voor het gebruik in algemene zin van de weg op het moment van de proef. Ook hoeven niet altijd van het overige verkeer uiterlijk zichtbaar afwijkende kenmerken aanwezig te zijn aan voertuigen die aan de proef deelnemen.

*Onderdeel C*

Na inwerkingtreding van dit besluit zal het Besluit ontheffingverlening exceptionele transporten, zoals het tot nu toe heette, niet alleen meer betrekking hebben op exceptionele transporten zoals omschreven in artikel 1 van het besluit, namelijk transporten met bijzondere kenmerken op het gebied van breedte, hoogte, lengte, massa of aslasten, maar ook op voertuigen die deze uiterlijke bijzonderheden niet vertonen: het gaat bij de zelfrijdende auto in veel gevallen in de eerste plaats om techniek binnen een voertuig dat geen ongebruikelijke uiterlijke kenmerken vertoont. Daarom is de citeertitel van het besluit bij dit onderdeel van het wijzigingsbesluit veranderd in Besluit ontheffingverlening exceptioneel vervoer.

## Artikel II

De datum van inwerkingtreding kan in overeenstemming zijn met een van de vaste verandermomenten van regelgeving uit het systeem dat daarvoor is vastgelegd in de Aanwijzingen voor de regelgeving. Indien daarvan uiteindelijk toch wordt afgeweken, zal dit gemotiveerd worden in de toelichting op het inwerkingtredingsbesluit.

*De Minister van Infrastructuur en Milieu,*